

## REFORMAS EN LOS MERCADOS DE TRABAJO EUROPEOS EN EL PERÍODO 2000-2006

Este artículo ha sido elaborado por Esther Moral y Carlos Vacas, durante su estancia en la Dirección General del Servicio de Estudios.

### Introducción

En la última década tuvo lugar un importante aumento de la tasa de empleo en el área del euro, especialmente de determinados segmentos de la población, como las mujeres y los mayores de 54 años<sup>1</sup>. En buena medida, estos favorables resultados fueron la consecuencia de la estrategia de reformas impulsada por la llamada Agenda de Lisboa, puesta en marcha en el año 2000 y cuyo objetivo principal —aumentar el grado de competitividad y dinamismo de la economía europea— requería, entre otros elementos, una flexibilización de los mercados laborales y el aumento del grado de utilización del factor trabajo.

Partiendo de esta base, este artículo tiene por objeto identificar las características de las reformas que han tenido lugar en los mercados de trabajo de los países de la UEM<sup>2</sup> en los últimos años, así como sus posibles efectos. Para ello, se explota la información contenida en la base de datos LABREF (*Labour market reforms database*), de la Comisión Europea.

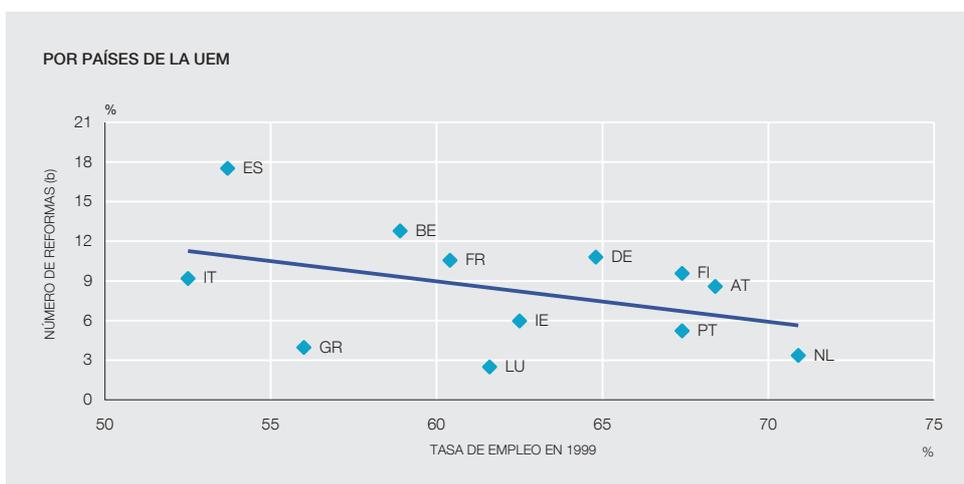
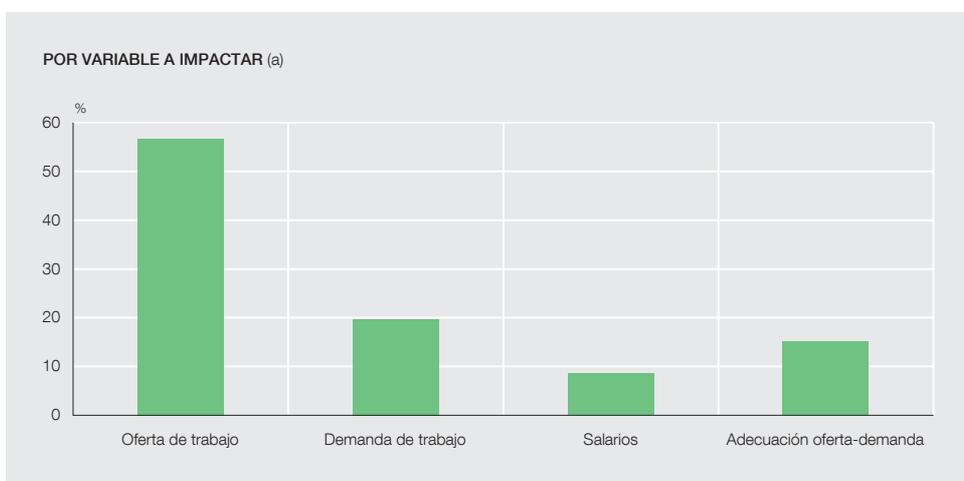
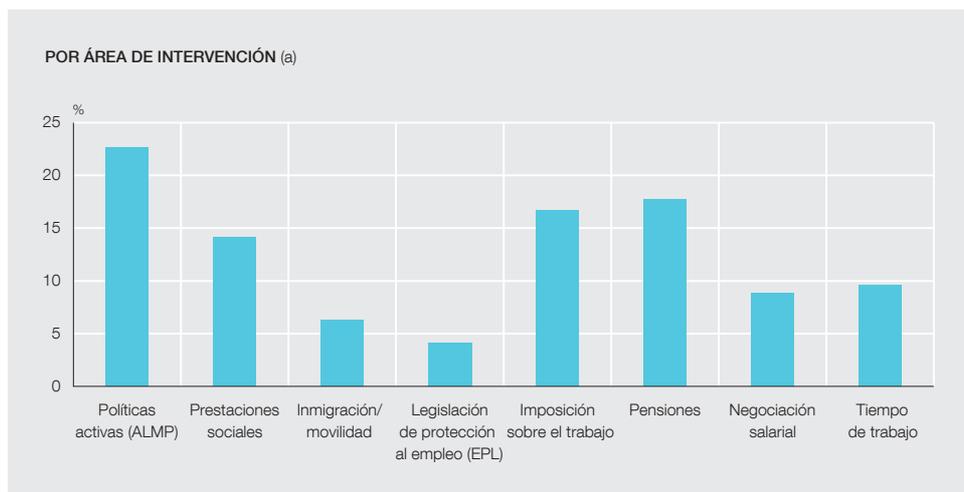
La base de datos LABREF recoge información cualitativa sobre todas las medidas legislativas que los países miembros de la UE 27 adoptaron en los mercados de trabajo entre los años 2000 y 2006, referidas a ocho ámbitos diferentes: políticas activas de empleo, legislación de protección al empleo, prestaciones sociales, impuestos sobre el trabajo, pensiones, inmigración/movilidad, negociación salarial y tiempo de trabajo. Cada medida puede estar dirigida a toda la población en general o a algún grupo socioeconómico en concreto y, además, su principal impacto esperado puede ser sobre la oferta o la demanda de trabajo, sobre los salarios o sobre posibles desajustes entre la formación de los desempleados y los requerimientos de las vacantes existentes.

Con esta información, en este artículo se estudia la dirección de las reformas en cada ámbito y se identifican las áreas donde el énfasis reformador ha sido mayor para el conjunto de países que integran la UEM.

### Reformas de los mercados de trabajo en la UEM

La base de datos LABREF permite analizar en qué campos se concentraron las medidas de reforma del mercado de trabajo adoptadas y cuáles fueron sus características generales. Aunque la adopción de un mayor número de medidas en un determinado ámbito no implica necesariamente que la reforma haya sido más intensa, sí puede ser indicativo de las prioridades establecidas. Como se observa en el gráfico 1, las áreas en que se enmarca la mayor parte de las reformas emprendidas en la UEM en el período 2000-2006 son las de políticas activas de empleo, pensiones, impuestos sobre el trabajo y prestaciones sociales. Las medidas legislativas relativas al tiempo de trabajo y a la negociación salarial se sitúan en una posición intermedia, mientras que el número de reformas llevadas a cabo en el ámbito de la legislación de protección al empleo y la inmigración/movilidad es bastante menor. Si se clasifican de acuerdo con la variable sobre la que se quiere impactar, la mayor parte de las medidas (un 56,7% en el conjunto del área) ha ido dirigida a incrementar la oferta de trabajo, lo que se explica por el énfasis puesto en modificar los sistemas de pensiones, de prestaciones sociales y la tributación del factor trabajo. La demanda de trabajo (19,6%), la mejor adecuación entre aptitudes de los parados y requerimientos de las vacantes (15,1%) y, especialmente, los salarios (8,6%) han tenido una menor presencia entre los objetivos perseguidos por las reformas.

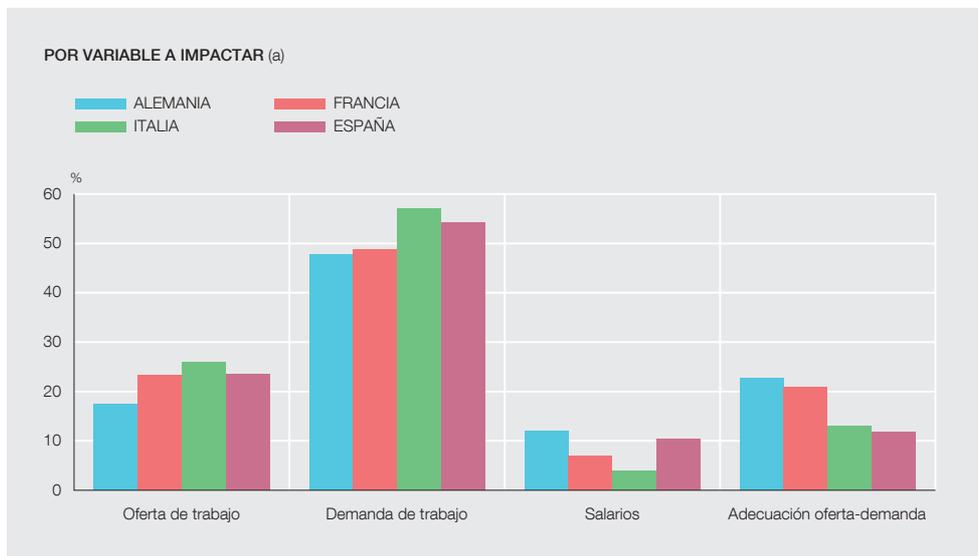
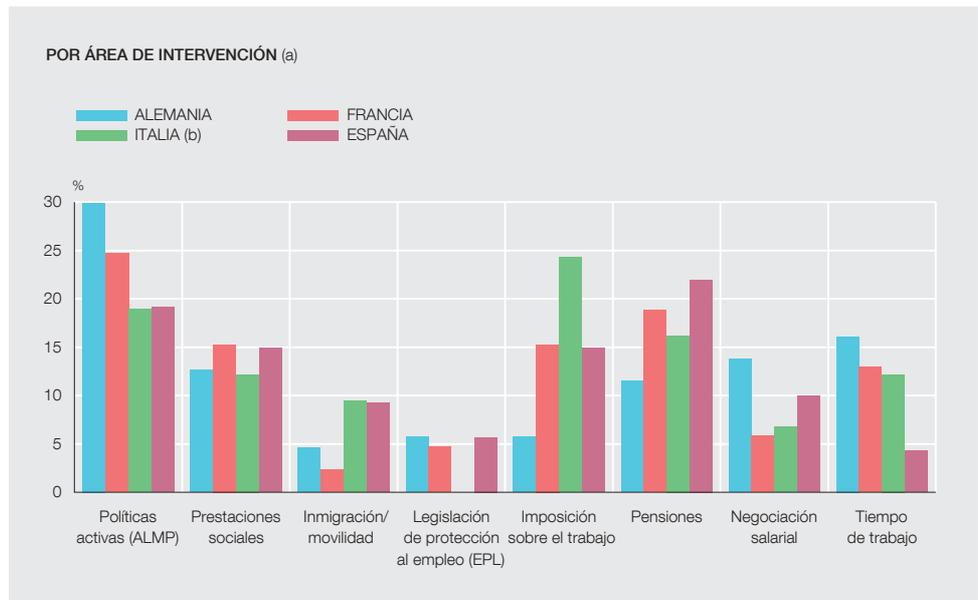
1. Véase Moral y Vacas (2008). 2. En todo el artículo se analiza la UEM de doce miembros.



FUENTES: Base de datos LABREF (Comisión Europea) y Banco de España.

a. Número de reformas en cada categoría como porcentaje del total de reformas en la UEM.

b. Número de reformas de un determinado país en el conjunto del período, expresado en porcentaje del total de reformas en la UEM.



FUENTES: Base de datos LABREF (Comisión Europea) y Banco de España.

a. Número de reformas en cada categoría como porcentaje del total de reformas en el país.

b. En la base de datos LABREF no figura ninguna medida de reforma en Italia asignada al ámbito de la EPL. No obstante, sí se han llevado a cabo iniciativas que han podido reducir el grado de seguridad en el empleo (como, por ejemplo, la introducción de nuevas formas de contratación más flexibles), pero estas aparecen asignadas a las áreas de ALMP y tiempo de trabajo.

Los países que partían de menores tasas de empleo en 1999 parecen haber adoptado un mayor número de medidas en el conjunto del período, aunque la relación no es muy significativa y, sobre todo, ello no implica necesariamente que sus cambios hayan sido más profundos. Las reformas de carácter integral han sido muy poco comunes, ya que cada país ha tendido a concentrar su actuación en determinadas áreas (véase gráfico 2), lo que podría haber limitado los avances en la capacidad de adaptación de los mercados de trabajo europeos a procesos acelerados de cambio en las estructuras productivas y tecnológicas. En efecto, una estrategia de reforma integral del mercado de trabajo de un país permite explotar las interacciones existentes entre las diferentes instituciones laborales y, mediante el desarrollo de una agenda a largo plazo con objetivos compartidos por los agentes sociales y el go-

bierno, favorece el establecimiento de un clima de confianza que ayuda a incrementar el alcance de las reformas y su viabilidad<sup>3</sup>.

Además, del total de 805 medidas legislativas adoptadas en los países de la UEM, más de la mitad (454, un 56,4%) iban dirigidas a determinados grupos socioeconómicos, entre los cuales los más comunes han sido los mayores, las personas de ingresos bajos, las mujeres, los jóvenes y los desempleados de larga duración, aunque también ha habido medidas orientadas a otros grupos, como los poco cualificados, los inmigrantes, los trabajadores temporales, los trabajadores por cuenta propia o las familias con hijos a cargo. Esto evidencia que, en general, los países europeos han optado por concentrar las acciones legislativas en algunos grupos particularmente afectados por tasas elevadas de paro antes que por alterar significativamente las regulaciones que afectan al núcleo del mercado.

En los últimos años, las políticas de empleo de los países europeos han incrementado progresivamente el énfasis en su vertiente activa, por lo que el peso de las *políticas activas de empleo* (ALMP, en sus siglas en inglés) entre las medidas legislativas emprendidas ha crecido notablemente. Mientras que las llamadas políticas pasivas de empleo consisten en transferencias de dinero que protegen a los trabajadores ante situaciones laborales de riesgo (prestaciones y pensiones de jubilación anticipada), las políticas activas de empleo incluirían aquellos programas de gasto social que tienen por objetivo incrementar las posibilidades de los beneficiarios de encontrar empleo y de mejorar su potencial para obtener más ingresos. La Comisión Europea<sup>4</sup> distingue siete tipos de ALMP: servicios públicos de empleo, formación, reparto y rotación de trabajo<sup>5</sup>, incentivos al empleo (subsidios de salarios), promoción de empleo y programas de rehabilitación para personas con capacidad de trabajo reducida, creación directa de empleo (principalmente, en el sector público o en organismos sin ánimo de lucro) y financiación de arranque (para emprendedores que inicien un nuevo negocio)<sup>6</sup>. La estrategia seguida por muchos países europeos ha sido la de fomentar una mayor relación entre las ALMP y el sistema de desempleo, con el fin de incentivar la búsqueda activa de empleo. Las reformas más comunes han consistido en una intensificación de los esfuerzos de colocación por parte de los servicios públicos de empleo, con una tendencia hacia la atención de las necesidades concretas de cada caso; en una mayor implicación de los afectados mediante la participación obligatoria en programas de ALMP —cada vez más temprana—, que llega a ser, en algunos casos, condición *sine qua non* para mantener las prestaciones; en un endurecimiento de los requisitos exigibles al desempleado para considerar que busca trabajo activamente y mayor seguimiento de dichos esfuerzos de búsqueda; y en una gestión más eficiente de los servicios públicos de empleo. Al incrementar el nivel de formación y estimular la búsqueda activa de trabajo para mantener las prestaciones por desempleo, las políticas activas pueden incrementar la oferta de trabajo y mejorar su ajuste con la demanda. El cuadro 1 muestra que el gasto medio en ALMP ha crecido en los últimos años, aunque su proporción con respecto a las políticas pasivas de empleo ha disminuido entre 1998 y 2006, lo que parece indicar una tendencia hacia la selección de las ALMP más útiles<sup>7</sup>.

Dentro del apartado de *prestaciones sociales*, el mayor número de medidas se ha centrado en reducir la cobertura o la duración de los subsidios de desempleo, ya que los recortes im-

---

3. Véase Arpaia y Mourre (2005). 4. Véase Comisión Europea (2006). 5. Medidas para facilitar la inserción de un desempleado o persona de otro grupo objetivo en un puesto de trabajo, mediante la sustitución de una parte o de todas las horas trabajadas por el empleado que ocupa dicho puesto, el cual se acoge a una reducción de jornada o a un período de excedencia o baja para recibir formación o por otros motivos (por ejemplo, maternidad). 6. Existen otras clasificaciones, como la de la OCDE, que incluye cinco medidas: gasto en administración y servicios públicos de empleo, formación orientada al mercado de trabajo, programas especiales para los jóvenes en transición del sistema educativo al mundo laboral, programas para promover el empleo entre desempleados (empleo subvencionado) y programas especiales para los discapacitados. 7. Esta disminución también puede deberse a que los datos no incluyen el gasto en servicios públicos de empleo, en los que se han concentrado muchas medidas.

	UEM		Alemania		Francia		Italia		España	
	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006	1998	2006
<b>POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO (ALMP)</b>										
Gasto en ALMP por desempleado (a)	3,74	4,16	5,35	3,29	4,81	4,93	2,21	3,87	1,04	3,25
Ratio gasto en medidas activas/pasivas (b)	0,47	0,40	0,42	0,29	0,64	0,49	0,65	0,56	0,31	0,44
Participación en formación permanente (c)	5,4	8,2	5,3	7,5	2,7	7,6	4,8	6,1	4,2	10,4
<b>PRESTACIONES SOCIALES</b>										
Tasas de reposición netas (d)										
<i>Fase inicial del desempleo (e)</i>	69,0	69,5	73,8	73,3	74,3	71,5	62,8	72,3	74,3	73,5
<i>Desempleo de larga duración (f)</i>	45,6	44,7	62,8	52,0	44,5	43,7	16,3	16,2	35,7	35,3
<i>Media sobre 60 meses de desempleo (g)</i>	56,2	55,5	65,7	61,9	63,8	60,6	5,5	6,5	49,7	49,2
Tasas de reposición brutas (h)	34,3	32,3	29,4	24,2	43,5	39,0	34,1	32,5	36,5	36,0
Duración máxima de la prestación por desempleo (i)	24,2	16,3	12	12	60	23	6	7	24	24
<b>GRADO DE PROTECCIÓN DEL EMPLEO (EPL)</b>										
Total	2,5	2,4	2,5	2,2	3,0	3,0	2,7	1,9	2,9	3,1
<i>Contratos indefinidos</i>	2,5	2,5	2,7	2,7	2,3	2,5	1,8	1,8	2,6	2,6
<i>Contratos temporales</i>	2,5	2,3	2,3	1,8	3,6	3,6	3,6	2,1	3,3	3,5
Ratio de temporalidad (j)	14,3	16,7	12,3	14,6	13,8	14,4	8,5	13,2	32,9	31,7
<b>IMPOSICIÓN AL TRABAJO (k)</b>										
Impuesto sobre la renta	13,0	12,3	15,3	14,0	12,0	11,3	15,5	14,1	9,2	9,8
Contribuciones a la seguridad social: Empleados	12,8	12,6	19,9	20,1	13,2	13,6	9,2	9,5	6,3	6,3
Contribuciones a la seguridad social: Empleadores	7,0	8,6	8,6	9,5	12,4	14,5	7,9	9,0	6,1	7,6
Cuña impositiva sobre el trabajo	38,0	36,4	46,0	44,7	44,9	43,9	41,1	39,2	35,1	35,6
<b>PENSIONES</b>										
Gasto público en pensiones (% del PIB)	12,8	12,7	12,8	13,1	13,4	13,3	14,9	14,8	9,6	8,9
Ratio de ingreso medio relativo (l)	0,91	0,86	0,97	0,93	0,90	0,90	0,96	0,85	0,91	0,75

FUENTES: Eurostat, OCDE y Banco de España.

- a. Miles de euros por desempleado, a precios constantes de 2005. No incluye el gasto en los servicios públicos de empleo.
- b. No incluye el gasto en los servicios públicos de empleo.
- c. Porcentaje de la población de 25 a 64 años que ha participado en algún programa de formación en las cuatro semanas previas a la realización de la Encuesta de Fuerza Laboral.
- d. Ratio entre los ingresos netos cuando se está en situación de desempleo y los ingresos salariales netos previos, calculados como porcentaje del salario de un trabajador medio de la economía de mercado no agraria (AW).
- e. Media, para seis situaciones familiares distintas, de las tasas de reposición netas en la fase inicial del desempleo (primer mes de cobro de prestación), para un nivel salarial equivalente al 100% del salario del AW.
- f. Media, para seis situaciones familiares distintas, de las tasas de reposición netas en el 60.º mes de desempleo (incluyendo prestaciones de asistencia social y otros subsidios), para un nivel salarial equivalente al 100% del salario del AW.
- g. Media de tasas de reposición netas sobre un período de cinco años de desempleo para cuatro situaciones familiares y dos niveles salariales (67% del AW y 100% del AW), incluyendo prestaciones de asistencia social.
- h. Media de las tasas de reposición brutas sobre un período de cinco años de desempleo para tres situaciones familiares y dos niveles salariales [67% del salario de un trabajador medio de la industria manufacturera (APW) y 100% del APW].
- i. Número de meses. El dato inicial corresponde al año 1999.
- j. Porcentaje de trabajadores temporales con respecto al total de asalariados. El dato final corresponde al año 2007.
- k. Media de ocho situaciones familiares, en porcentaje del salario bruto anual.
- l. Ratio entre los ingresos de las personas de 65 o más años y los ingresos de las de menos de 65 años.

portantes de estos han sido poco comunes. Como consecuencia, las tasas de reposición (cociente entre las prestaciones y el salario percibido con anterioridad) han caído en los últimos años, a lo que también ha contribuido la adopción de otras medidas que han establecido prestaciones en el trabajo o impuestos negativos (*tax credit*) para fortalecer la posición de los trabajadores con más riesgo de verse excluidos del mercado de trabajo —sobre todo, los de salarios más bajos y de menor cualificación—. Así, como se aprecia en el cuadro 1, aunque en la fase inicial de desempleo (primer año) la tasa de reposición neta media ha aumentado ligeramente en el conjunto de la UEM entre 2001 y 2005 —salvo para los trabajadores de mayores ingresos—, en general se ha observado una disminución de la misma en dicho período,

8. Estas prestaciones o impuestos negativos, al aumentar el salario percibido por el trabajador, hacen disminuir el nivel de las tasas de reposición netas.

sobre todo para los grupos de ingresos más altos. La intensidad del efecto incentivador de estas medidas depende, sin embargo, de la duración máxima de las prestaciones por desempleo, de su nivel y de las condiciones que regulan el acceso y mantenimiento a las mismas. La tendencia observada en la mayoría de países ha sido la de endurecer los requisitos de los subsidios de desempleo: mayor disponibilidad para trabajar, limitando las posibilidades de rechazar ofertas de trabajo por motivos de lejanía geográfica, salario o incompatibilidad con el trabajo previo; mayores sanciones en caso de rechazar ofertas de trabajo adecuadas, cuya definición, además, se hace más laxa; y condiciones de acceso más estrictas, habitualmente incrementando el período mínimo de trabajo antes de poder recibir prestaciones por desempleo. Finalmente, dentro de este ámbito de reforma, otras iniciativas emprendidas han consistido en el establecimiento de prestaciones condicionadas, dirigidas a personas con necesidades específicas, y que en gran parte han estado vinculadas a la familia, especialmente por motivos de tener hijos a su cargo.

Un ejemplo de este tipo de reformas lo constituyen algunas de las medidas puestas en marcha en Alemania en el contexto de los paquetes de reformas *Hartz*, implementados entre 2003 y 2005. Así, un primer eje de estas reformas se ha centrado en la mejora de los servicios públicos de empleo con la introducción de mecanismos de mercado, como, por ejemplo, el funcionamiento de las oficinas locales de empleo según el cálculo de sus resultados, la posible externalización de algunos de sus servicios (especialmente, los de colocación) o la elaboración de planes de acción individual con el fin de lograr una mejor asignación de los desempleados a los diferentes programas de acuerdo con su perfil individualizado. Asimismo, con estas medidas se ha intentado incentivar la mayor implicación de los desempleados en la búsqueda de empleo y en el fomento de su empleabilidad, condicionando la obtención y el mantenimiento de las prestaciones por desempleo —que, además, experimentaban un recorte de su cuantía y duración— a la disponibilidad del desempleado tanto para trabajar como para participar en las actividades de búsqueda de empleo y programas que se le asignen en su plan de acción individual, al tiempo que se intensifica el seguimiento por parte de los servicios públicos de empleo y se endurecen las sanciones.

En el área de *inmigración/movilidad*, la acción ha sido escasa. Se han tomado algunas medidas encaminadas a mejorar la inserción laboral de los inmigrantes o a su captación selectiva en función de su cualificación y de las necesidades del país receptor, pero, con frecuencia, las iniciativas se han centrado en el control de fronteras y en otros aspectos legales para regular la entrada.

La *legislación de protección al empleo* (EPL, en sus siglas en inglés), que regula las normas de contratación y despido de los trabajadores, ha sido una herramienta muy importante dentro de las políticas de empleo de los países europeos en los últimos años. Diversos estudios apuntan a que la mayor flexibilidad en las condiciones de empleo puede tener una influencia positiva clara sobre las posibilidades de integración laboral de los grupos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo. Al contrario, una EPL que se traduzca en una mayor rigidez de esas condiciones, aunque favorecería al núcleo del mercado —al aumentar su seguridad en el puesto de trabajo—, podría afectar negativamente a colectivos cuyas posibilidades de empleo son más reducidas cuando el mercado es menos dinámico, como el femenino, el de los jóvenes o el de los mayores<sup>9</sup>. El hecho de que el número de medidas adoptadas en este ámbito en el período 2000-2006 sea tan escaso se explica, en parte,

---

9. Por otra parte, diversos estudios destacan que una EPL estricta podría tener un impacto positivo sobre la productividad, pues relaciones laborales más estables incrementan la disposición del empresario a invertir en la formación de su mano de obra.

porque muchas de las iniciativas fueron ya adoptadas antes del mismo, cuando la estrategia seguida por muchos países fue la de incrementar la flexibilidad del mercado de trabajo mediante el recurso al empleo temporal —cuya EPL, además, ha favorecido esa creciente flexibilidad—, mientras las normas de los contratos regulares se dejaban prácticamente inalteradas —por ejemplo, en Italia y España—. La segmentación resultante puede haber tenido un efecto negativo sobre la productividad, al haber limitado el acceso a la formación de los trabajadores con contratos más flexibles en puestos escasamente cualificados. Por esta razón, la Comisión Europea trata de impulsar estrategias de *flexiguridad*, que ayuden a conseguir mercados laborales más inclusivos donde las barreras entre los diferentes grupos sean menores, estableciendo, entre otros instrumentos, unos niveles de EPL más equilibrados entre los diferentes tipos de contrato y un acceso adecuado a la formación continua para todos los trabajadores<sup>10</sup>.

Entre las medidas emprendidas en este ámbito durante el período analizado, cabe mencionar la eliminación de las restricciones al uso de contratos temporales en determinados sectores en Alemania; la introducción de una nueva forma de contrato temporal (con una duración máxima de 18 meses y renovable una vez) dirigido a desempleados de 57 o más años que hayan estado registrados como tales durante más de tres meses o la gradual desaparición de la llamada «contribución Delalande» —un impuesto que las compañías debían pagar en caso de despedir a trabajadores de 50 o más años— en Francia; o las medidas implementadas mediante la legislación Biagi en Italia, con el objetivo de dotar de mayor flexibilidad a determinados contratos ya existentes (como los contratos a tiempo parcial o de aprendizaje), a la vez que se establecían nuevas formas de empleo para trabajadores temporales.

En el ámbito de la *tributación del trabajo*, los diferentes impuestos han mostrado una evolución bastante homogénea entre los países del área, con una tendencia hacia su reducción como medio de incrementar los niveles de empleo. El impuesto sobre la renta se ha reducido ligeramente entre los años 2000 y 2007 en la mayoría de los países, y lo ha hecho más para las personas de rentas más bajas, por ejemplo, en países como Francia o Italia. Las contribuciones a la seguridad social a cargo de los trabajadores se han mantenido prácticamente estables para la media de la UEM, aunque se observa una significativa disparidad en su evolución por países. Por el contrario, las contribuciones a la seguridad social a cargo de los empleadores han aumentado en todos los países, pese a que han sido muy comunes las medidas dirigidas a reducir las cotizaciones pagadas por quienes contraten a individuos pertenecientes a determinados grupos con más difícil acceso al empleo (mujeres, jóvenes, personas mayores de 54 años o desempleados de larga duración), con el objetivo de incrementar sus posibilidades de ser contratados. En consecuencia, la *cuña impositiva sobre el trabajo*<sup>11</sup> ha caído en el conjunto del período en la mayor parte de los países de la UEM y las mayores disminuciones se han producido en los colectivos más frágiles. Esto responde, principalmente, a un intento de aumentar la demanda de estos grupos de trabajadores, así como su oferta, pues, al reducir la diferencia entre el salario bruto y el realmente percibido, el trabajador tendrá más incentivos para aceptar una oferta laboral o elevar su cantidad de horas trabajadas. Esto es especialmente relevante en el caso de los trabajadores poco cualificados o los que perciben salarios bajos, como los jóvenes y las mujeres, que, ante altas cuñas impositivas, tendrán menos incentivos para salir, respectivamente, del sistema educativo o del trabajo en el ámbito doméstico.

---

10. Para un análisis detallado de las estrategias de *flexiguridad*, véase González Mínguez y Vacas (2007). 11. Diferencia entre el coste bruto de la mano de obra para los empleadores y la renta disponible para los trabajadores, que es igual a la suma del impuesto sobre la renta personal y las contribuciones pagadas a la seguridad social tanto por empleados como por empleadores, menos las prestaciones en metálico, expresado en porcentaje de los costes laborales brutos.

Los *sistemas de pensiones* han sido objeto de importantes reformas en muchos países de la UEM, como consecuencia de la presión ejercida por una población cada vez más envejecida y con mayor esperanza de vida, junto con las aún bajas tasas de empleo y actividad, especialmente entre el grupo de los mayores de 54 años —que adquirió mayor énfasis en el marco de la estrategia de Lisboa—. Aunque existen Estados miembros donde los cambios en este ámbito han sido inexistentes o muy escasos, en algunos países las reformas han sido profundas, mientras que en otros se ha adoptado una serie de medidas de menor alcance, pero que, en su conjunto, tienen un impacto en los derechos futuros sobre las pensiones<sup>12</sup>. En estos casos, las reformas apuntan hacia un aumento en los incentivos para continuar trabajando y hacia una disminución de las pensiones esperadas por los trabajadores (en comparación con las generaciones anteriores), con el objetivo de asegurar la sostenibilidad financiera en el largo plazo. Las medidas adoptadas reflejan las particularidades de los diferentes sistemas públicos de pensiones, pero generalmente han consistido en aumentos en el número de años de contribución necesarios para acceder a una pensión completa, reducciones en las pensiones por jubilarse anticipadamente o incrementos de las mismas por seguir trabajando tras la edad de jubilación normal —como estableció, por ejemplo, la Ley Fillon en Francia en 2003—; modificaciones en la forma en que se miden las ganancias para calcular el nivel de las pensiones, ampliando el período de ingresos considerado, sin limitarse a los últimos o mejores años de cotización; incrementos en la edad legal de jubilación; mayor ajuste de las pensiones a la mayor esperanza de vida; y cambios en la forma de actualización de las pensiones, ligando cada vez más su incremento anual a la inflación, en lugar de al crecimiento salarial<sup>13</sup>. Como resultado de estas reformas, se han registrado disminuciones de las tasas brutas de reposición (esto es, de la ratio entre el nivel de pensiones y los salarios recibidos antes de la jubilación) y de la promesa de pensión futura, aumentos reales de las pensiones más contenidos que en el pasado y, en general, se han reducido los incentivos para la jubilación anticipada.

La *flexibilidad* de los costes laborales, que mide el grado de respuesta de los salarios a las condiciones del mercado de trabajo y a la productividad individual, está relacionada, entre otros factores, con el nivel de centralización y coordinación en la negociación salarial colectiva y con el porcentaje de afiliación sindical, en la medida en que estas variables inciden sobre el nivel de los salarios mínimos o la presencia de indexación salarial. Desde la creación de la UEM, se ha observado una moderación en el crecimiento de los costes laborales, que ha contribuido a la contención de la inflación y a la estabilidad macroeconómica, lo que puede haber influido en el buen tono del mercado de trabajo en los últimos años. Sin embargo, esta moderación ha sido, en algunos casos, el resultado más de desviaciones particulares con respecto a convenios colectivos estatales que de modificaciones en las políticas de rentas nacionales. Es decir, aunque en la práctica se ha producido cierta descentralización de la negociación salarial en varios países, las reformas globales en los sistemas de negociación colectiva para que los salarios respondan más directamente a los cambios en la productividad a nivel local y de empresa han sido escasas.

Otra dimensión de la flexibilidad laboral es aquella que permite a las empresas adaptar las horas de trabajo a sus necesidades coyunturales o a los trabajadores conciliar su vida laboral con otras actividades sociales, como la familia o la formación. Esta flexibilidad ha ido adquiriendo protagonismo en los últimos años en casi todos los países de la UEM, a través de diferentes medidas que han tratado de incrementarla: una gestión más flexible del tiempo máximo de trabajo permitido y de su distribución sobre un período de tiempo más largo, así como

---

12. Entre los primeros se encuentran España, Grecia, Bélgica y Luxemburgo. Los países de la UEM donde las reformas han sido más importantes son Austria, Finlandia, Francia, Alemania, Italia y Portugal. 13. Véase OCDE (2007).

Niveles, en %	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Objetivo 2010 (d)	Variación 1999-2007
<b>TOTAL (a)</b>										70,0	
UEM	60,1	61,3	62,0	62,4	62,7	62,8	63,8	64,8	65,7		5,6
Alemania	64,8	65,3	65,7	65,4	64,9	64,3	66,0	67,5	69,4		4,6
Francia	60,4	61,7	62,7	62,9	64,0	63,4	63,9	63,8	64,6		4,2
Italia	52,5	53,4	54,5	55,4	56,1	57,7	57,6	58,4	58,7		6,2
España	53,7	56,1	57,7	58,6	59,7	60,9	63,3	64,8	65,6		11,9
<b>MUJERES (a)</b>										60,0	
UEM	49,8	51,2	52,2	52,9	53,8	54,3	55,7	56,8	58,0		8,2
Alemania	57,1	57,8	58,7	58,8	58,9	58,5	60,6	62,2	64,0		6,9
Francia	53,5	54,8	55,7	56,4	58,4	57,7	58,5	58,8	60,0		6,5
Italia	38,1	39,3	40,9	41,9	42,8	45,2	45,3	46,3	46,6		8,5
España	38,2	41,2	42,8	44,3	46,1	47,9	51,2	53,2	54,7		16,5
<b>MAYORES (b)</b>										50,0	
UEM	33,7	34,1	34,7	36,1	37,5	38,3	40,6	41,8	43,4		9,7
Alemania	37,8	37,4	37,7	38,4	39,4	41,4	45,4	48,4	51,5		13,7
Francia	28,4	29,4	30,7	33,8	36,1	37,3	38,7	38,1	38,3		9,9
Italia	27,5	27,3	26,9	28,6	30,0	30,2	31,4	32,5	33,8		6,3
España	34,9	36,8	39,1	39,7	40,8	41,0	43,1	44,1	44,6		9,7
<b>JÓVENES (c)</b>											
UEM	35,3	36,6	37,2	37,1	36,8	36,2	36,8	37,3	38,0		2,7
Alemania	46,2	46,1	46,5	45,4	44,0	41,3	42,2	43,4	45,3		-0,9
Francia	26,4	28,2	29,3	29,9	31,4	29,9	30,7	30,2	31,5		5,1
Italia	25,5	26,1	26,2	25,7	25,4	27,6	25,7	25,5	24,7		-0,8
España	29,8	32,2	33,6	33,8	34,2	34,7	38,3	39,5	39,1		9,3

FUENTE: Eurostat.

a. Población entre 15 y 64 años.

b. Población entre 55 y 64 años.

c. Población entre 15 y 24 años.

d. Objetivos de empleo fijados por la Agenda de Lisboa.

de las horas extra; un incremento de los derechos relacionados con el trabajo a tiempo parcial voluntario; horarios comerciales más flexibles; bajas por maternidad; años sabáticos; bajas con sueldo, etc.

Este repaso de las medidas adoptadas muestra que, en general, las reformas dirigidas a incrementar la vertiente activa de las políticas de empleo, mejorar la sostenibilidad del sistema público de pensiones, reducir la carga impositiva sobre el trabajo (especialmente, para los salarios más bajos) o liberalizar el empleo temporal han sido más profundas que las emprendidas en los niveles y duración de las prestaciones por desempleo o en el segmento de los contratos de trabajo indefinidos<sup>14</sup>. En su conjunto, parece que las reformas tuvieron un impacto positivo en la UEM, pues la tasa de empleo agregada se incrementó en 5,6 puntos porcentuales entre 1999 y 2007 (véase cuadro 2). Además, esta evolución del empleo se explica, en gran parte, por el mayor avance de las mujeres y de los mayores de 54 años (no tanto de los jóvenes, en parte por la prolongación de su permanencia en el sistema educativo), lo que supondría que la estrategia europea de reformas orientadas a favorecer la participación activa y la contratación de los grupos socioeconómicos más débiles dentro del mercado laboral habría sido exitosa<sup>15</sup>.

14. Sobre la intensidad de las reformas en los diferentes ámbitos, véase también Brandt, Burniaux y Duval (2005). 15. En Comisión Europea (2008) se realiza un sencillo ejercicio analítico para intentar cuantificar el impacto de estas reformas dirigidas a determinados grupos de trabajadores.

## Conclusión

En el año 2000, el Consejo Europeo celebrado en la ciudad de Lisboa definió como objetivo estratégico convertir a la UE en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo». Para el logro de este objetivo, se consideró esencial elevar el grado de utilización del factor trabajo, que se había identificado como uno de los elementos clave para explicar las diferencias en el crecimiento de la renta per cápita entre Estados Unidos y la economía europea en la década de los noventa. En este sentido, se fijaron unas metas en términos de la tasa de ocupación (tanto total como de distintos colectivos de la población), que se enmarcan dentro de la estrategia global conocida como Agenda de Lisboa, y cuyo cumplimiento exigía a la mayoría de países europeos la introducción de importantes reformas en sus mercados de trabajo.

En este artículo se ha explotado la información contenida en la base de datos LABREF (Comisión Europea), que recoge información cualitativa sobre todas las medidas legislativas que los países miembros de la UE 27 adoptaron en los mercados de trabajo entre los años 2000 y 2006, con el fin de identificar cuáles fueron las principales áreas de reforma en los mercados laborales de la UEM. En general, cabe destacar que, aunque las medidas legislativas introducidas fueron numerosas —lo que no implica necesariamente que hayan sido intensas—, la mayoría de países ha tendido a concentrar sus esfuerzos en determinadas instituciones del mercado de trabajo. Las áreas en las que se emprendió un mayor número de iniciativas reformadoras han sido las de políticas activas de empleo, sistemas de pensiones, impuestos sobre el trabajo y prestaciones sociales, mientras que las medidas introducidas en ámbitos como la legislación de protección al empleo, el tiempo de trabajo y la negociación salarial fueron escasas. La ausencia de reformas de carácter global ha limitado los avances en la flexibilización de los mercados laborales de la UEM, puesto que no permite aprovechar las complementariedades entre las diferentes instituciones y no favorece la necesaria cooperación entre los agentes sociales para pactar reformas más profundas.

Por otra parte, los países europeos han tendido a orientar la mayor parte de sus iniciativas a incrementar la oferta de trabajo (y, en menor medida, también su demanda) de colectivos específicos, como los jóvenes, las mujeres o los mayores de 54 años, que son los grupos con menor participación en el mercado laboral. Por el contrario, las normas legales que afectan al núcleo del mercado han permanecido relativamente intactas.

Esta estrategia europea de reforma del mercado de trabajo ha obtenido resultados favorables, como reflejan la importante creación de empleo y el aumento de las tasas de ocupación que se produjo en el período analizado, especialmente para algunos grupos poblacionales. No obstante, muchos países siguen todavía alejados del cumplimiento de los objetivos fijados en la Agenda de Lisboa, lo que indica la importancia de profundizar en las reformas laborales, particularmente para superar el difícil contexto económico actual, caracterizado por la fuerte contracción del ritmo de crecimiento de la actividad. En tales circunstancias, el avance en la flexibilización del funcionamiento de los mercados de trabajo constituye un ingrediente fundamental para aumentar la capacidad de ajuste de las economías europeas ante las graves perturbaciones que les afectan, algo que es, si cabe, más necesario cuando se forma parte de una unión monetaria.

9.1.2009.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARPAIA, A., y G. MOURRE (2005). *Labour Market Institutions and Labour Market Performance: A Survey of the Literature*, European Commission Economic Papers, n.º 238.
- BRANDT, N., J.-M. BURNIAUX y R. DUVAL (2005). *Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms*, OECD Economics Department Working Paper n.º 429.

- COMISIÓN EUROPEA (2006). *Labour market policy database. Methodology. Revision of June 2006*.
- (2008). «Recent labour market reforms in the Euro Area: characteristics and estimated impact», *Quarterly Report on the Euro Area*, vol. 7, n.º 1, pp. 18-23.
- GONZÁLEZ MÍNGUEZ, J., y C. VACAS (2007). «La flexibilidad como modelo para los mercados de trabajo europeos», *Boletín Económico*, noviembre, Banco de España, pp. 70-86.
- MORAL, E., y C. VACAS (2008). «La evolución del mercado de trabajo en la UEM en la última década», *Boletín Económico*, junio, Banco de España, pp. 84-98.
- OCDE (2007). *Pensions at a Glance: Public Policies Across OECD countries*.